

יום ראשון ט"ז חשוון תשע"ח

05/11/2017

נייר עמדה בנושא :

שילוב סטודנטים מאוכלוסיות ייצוג הולם בשירות המדינה

בתקופת הלימודים ולאחריה

מוגש מטעם ועד הסטודנטים בשירות המדינה

עידוד ושילוב אוכלוסיות מגוונות במשרדי הממשלה הוא אחד מהאתגרים העומדים בפני מדינת ישראל. מנקודת המבט של המדינה, השתלבות אפקטיבית של אוכלוסיות ייצוג הולם מגדילה את תרומתם להתפתחות הכלכלית-חברתית של המדינה, ובמקביל מונעת מצבים שבהם אוכלוסיות אלו הופכים להיות תלויים במדינה או נתמכים על-ידה.

בשלוש השנים האחרונות התרחשו תזוזות רבות בכל הנוגע להתחדשות השירות הציבורי, במסגרת שינויים רבים התייחסה המדינה למגוון רחב של חסמי כניסה לשירות המדינה - ביחוד של אוכלוסיות ייצוג הולם והשקיעה תשומות רבות בעשייה זו, **אולם לצערנו נראה שמאמצים אלו העלו עד כה חרס בהקשר של השתלבות בוגרי אקדמיה וסטודנטים.**

בהנחיה של נציב שירות המדינה לתכנון בתחום האנושי לשנת העבודה 2017, נכתב: "לגיוון תעסוקתי וייצוג הולם של אוכלוסיות שונות בשירות המדינה ישנו ערך חברתי רב, וכמעסיק הגדול במשק – חשיבות סמלית וערכית עליונה לכלל אזרחי המדינה". בהמשך אותה ההנחיה נכתב כי מדיניות נציבות שירות המדינה היא להבטיח את הייצוג ההולם בכל הדרגים בשירות המדינה, והסמנכ"לים הבכירים להון אנושי בשירות המדינה מונחים במסגרתה כיצד לבנות תכנית עבודה שנתית להון האנושי, שתבטיח ייצוג הולם אוכלוסיות המוגדרות בחוק.

כמו כן, בסיכום וועדת הכנסת המיוחדת שדנה בנושא רפורמה בשירות המדינה בשנת 2016 נכתב לגבי הסטודנטים בשירות המדינה: "העסקת צעירים במשרות סטודנטים במשרדי הממשלה הינה עתודה תעסוקתית מתוך ציפייה כי הסטודנטים ישתלבו בהמשך במשרות ניהוליות ואיכותיות ע"מ לאפשר הכנסת סטודנטים לתקני קבע במשרדים הממשלתיים בצורה ראויה, הוגנת ומידתית שתביא להזרמת דם חדש לשירות המדינה ותעלה את מעמדו" על כן המדינה דנה וקידמה את נושא השתלבותם של סטודנטים באמצעות מכרזי סטודנטים וכן קידמה את הטיפול באוכלוסיות ייצוג הולם ע"י הכנסת סטודנטים עוד בשלב לימודיהם לתוך משרדי הממשלה (אך לצערנו לא בהצלחה רבה).

נייר העמדה שלהלן מציג מעקב אחר יישום ההחלטות שהתקבלו ועמדתנו לגבי הנושאים אשר יש עוד לקדם בהיבט ניהול ההון האנושי בדירוג הסטודנטים (71) בשירות המדינה (והמגזר הציבורי הרחב) ביחס לאוכלוסיות ייצוג הולם (חרדים, בעלי מוגבלויות, בני מיעוטים, יוצאי אתיופיה ועולים חדשים) בהלימה לעמידה חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 ותיקוני חקיקת סעיף 15א'.

להערכתנו, שילובם של סטודנטים מאוכלוסיות ייצוג הולם בצורה טובה ושימורם במערכת יכולה להעלות את יעדי המדינה, בדרך נכונה ואמתית שתוביל ותרענן את שורות השירות הציבורי בכוח עבודה איכותי, משכיל ובעל מוסר עבודה גבוה – בייצוג הנכון לאותה אוכלוסיות מוחלשות ביחס לחברה בישראל ובכלל.

בברכה,

אלעד דמסקי,

מנכ"ל ועד הסטודנטים בשירות המדינה

תקציר מנהלים :

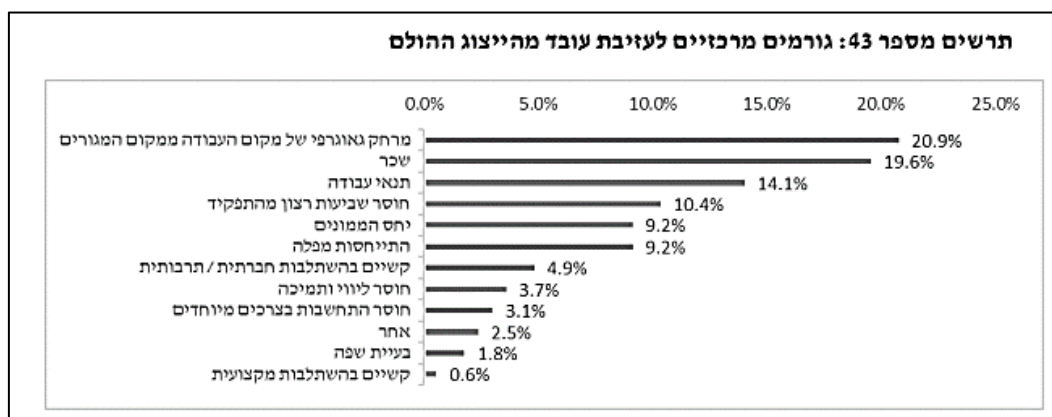
כידוע, שילובם של אנשים מרקע מוחלש, על סמך השתייכותם לקבוצה מסוימת באוכלוסייה הנחשבת לחלשה יותר במטרה להשוות פערם חברתיים, הינו הבסיס לחברה אנושית מתקנת אשר מכילה את השונה.

תפיסת הייצוג ההולם מביאה איתה למגזר הפרטי רב-גוניות, ואילו כאשר נוגעים במגזר הציבורי מתווסף רובד עמוק ומשמעותי : אזרחים העובדים במשרדי הממשלה ו"מייצגים" ע"י הייצוג ההולם את האוכלוסייה ממנה נובע הצורך בייצוג ההולם, זאת במטרה לעודד ולקדם את האזרחות הפעילה בחברה במדינת ישראל.

עד כה דנו במדינת ישראל דנו בוועדות הכנסת ובהחלטות ממשלה בכל אפיק שילובם של אוכלוסיית ייצוג הולם במדיניות "הפרד" – בה דנים בכל אוכלוסייה בנפרד ואשר ניסו להתאים לה פתרון זה או אחר שונה -

אנו מציעים למדינה להפסיק את השימוש במודל זה ולהשתמש במודל אחיד – לכלל הנמנים על האוכלוסיות המוחלשות, בכלים שהיא מספקת תוך קביעת מדדי הצלחה ומדיניות ברורים לשילוב עובדים בשירות המדינה.

בסקר שערכה נציבות שירות המדינה (2017) לגבי העילות לעזיבת עובדים קיימים ולהשתלבות אוכלוסיות ייצוג הולם נמצא כי גורמים שונים משפיעים על השתלבות אותה אוכלוסייה – כאשר הגורמים הבולטים ביותר הם : **מרחק גאוגרפי, שכר, תנאי עבודה, חוסר שביעות רצון מהתפקיד ויחס ממונים והתייחסות מפלה :**



במיפוי שביצענו ביחס למדיניות קידום אופק השתלבות לסטודנטים ועובדים רגילים נמצא כי ישנו חוסר באחידות וכן ישנה בקרה נמוכה על עמידת נציבות שירות המדינה ביעדי השתלבותם של עובדים, דבר הבא לידי ביטוי עמוק באי מתן הזדמנות שווה לאוכלוסיות אלו בתפקידים בשירות המדינה, ולסטודנטים העובדים בשירות המדינה בפרט ¹:

האוכלוסייה	אחוז ייצוג מתוך אזרחי ישראל (8,864,000)	היעד הממשלתי שנקבע \ חוק המינויים	שיעור ביחס לאוכלוסיית העובדים הכללית בשירות המדינה (74000)	שיעור יחסם באקדמיה תשע"ז (313,400)	שיעור הסטודנטים בשירות המדינה בייצוג - מול אוכלוסיית הסטודנטים הכללית בשירות המדינה (4000)
יוצאי אתיופיה	2.2% (142,000)	לא נקבע	1.67% (1,300)	0.94% (3,000)	0.75% (30)
בני מיעוטים	20.8% (1,840,000)	10%	10% (7,400)	15.5% (48,600)	5.42% (217)
חרדים	6.7% (584,000)	לא נקבע	אין מידע זמין	3.44% (10,800)	אין מידע זמין
אנשים עם מוגבלות	8.5% (700,000) - בגילאי העבודה	5%	אין מידע זמין	אין מידע זמין	אין מידע זמין
עולים חדשים (עד 12 שנים)	כ-15.9% (1,400,000)	לא נקבע	17.2% (כ-13,000)	כ-3.98% (כ-12,500)	אין מידע זמין

בדפים הבאים תוכלו למצוא את מיפוי ממצאנו ביחס לכל אחת מאוכלוסיות הייצוג ההולם, וכן את המלצותינו לפעולות בנושא באופן רוחבי, שיש לנקוט בהליך מהיר על מנת להוביל לתיקון המצב

¹ לחץ למיפוי מקורות הנתונים המצויים בטבלה

הקדמה

כידוע, שילובם של אנשים מרקע מוחלש, על סמך השתייכותם לקבוצה מסוימת באוכלוסייה הנחשבת לחלשה יותר במטרה להשוות פערם חברתיים, הינו הבסיס לחברה אנושית מתוקנת אשר מכילה את השונה. על כן קודמה בשנים האחרונות חקיקה בנושא שנועדה ליצור העדפה של מגזרים שונים באוכלוסייה, אשר ייצוגם בשירות הציבורי קטן מחלקם היחסי באוכלוסייה וכך שנקבע בסעיף 15א' בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959:

ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה (תיקון מס' 11) תשס"א-2000 (תיקון מס' 13) תשס"ה-2005 (תיקון מס' 19) תשע"ז-2016

15 (א) בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה, של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים (בחוק זה – ייצוג הולם).

כמו כן, מדיניות הייצוג ההולם (וכן ההעדפה המתקנת) מקובלת במדינות רבות בעולם. דוגמא לכך ניתן לראות במדינות שונות בהודו בהן יש העדפה בקבלה לאוניברסיטאות ולמשרות ציבוריות לבני 'קאסטות' נמוכות, כמו כן בארצות הברית הייתה ועודנה נהוגה העדפת קבלת אפרו-אמריקאים לאוניברסיטאות. בדומה לחוק הייצוג ההולם בשירות המדינה ניתן לראות דוגמא דומה אשר קיימת בחוק הישראלי בחוק המחייב קבלת נשים, על פני גברים, בחברות דירקטוריון בחברות ממשלתיות בישראל.

במיפוי שביצענו ביחס למדיניות קידום אופק השתלבות סטודנטים נמצא כי ישנו חוסר באחידות בכלי התמיכה שהמדינה משתמשת ומספקת לחיזוק הייצוג ההולם, דבר הבא לידי ביטוי עמוק באי מתן הזדמנות שווה לאוכלוסיות אלו כעובדים בתפקידי סטודנט בשירות המדינה ובכלל לעובדים רגילים. להלן טבלת מיפוי "מדיניות התמיכה" שמספקת המדינה:

מדיניות התמיכה	כמות סטודנטים עובדים בשירות המדינה, (שיעור יחסי מתוך כלל עובדי המדינה באוכלוסייה)	שימוש במאגר משרות ייעודי	משרות "צבועות"	ועדת קליטה מיוחדת במשרד	ביצוע סדנת הכנה למסגרת העבודה	ליווי עובדים תוך כדי עבודתם	הגדלת היקף העסקת עובדים משנה לשנה
חרדים	אין נתונים זמינים	קיים מודל שנקבע בהחלטת ממשלה 869	קיים חלקית רק למשרות שבמרכז המאגר ובמתכונת משרדית בלבד	קיים מודל שנקבע בהחלטת ממשלה 869	קיים מודל שנקבע בהחלטת ממשלה 869	קיים מודל שנקבע בהחלטת ממשלה 869	20 משרות ע"פ החלטת הנציבות 50 משרות נוספות ע"פ החלטת אגף התקציבים באוצר – מידי שנה למשך 5 שנים. לא ידוע סטאטוס מימוש
אנשים עם מוגבלויות	אין נתונים זמינים	לא קיים	קיים במתכונת משרדית בלבד	לא קיים	לא קיים	מתבצע באופן חלקי בלבד ע"י ממוני הנגישות	לא קיים
אוכלוסייה ערבית דרוזית וצ'רקסית	217 (2016) (6.4%)	לא קיים	קיים במתכונת משרדית בלבד	לא קיים	לא קיים	לא קיים	בוטל המתווה שהיה קיים
יוצאי אתיופיה	30 (2016) (0.87%)	מבוסס על מאגר המשרות הכללי	לא קיים	לא קיים	לא קיים	לא קיים	קיים מתווה שהציעה הנציבות – 31 משרות בשנה. לא ידוע סטאטוס מימוש
עולים חדשים	אין נתונים זמינים	לא קיים	לא קיים	לא קיים	לא קיים	לא קיים	לא קיים

כפי שניתן לראות במיפוי התמיכה באוכלוסיות לעיל – ישנה אי אחידות במדיניות המדינה בנוגע לייצוג הולם, ותת ביצוע עבור החלטות שכבר התקבלו בנושא.

מיפוי פערים – המלצות ליישום מיידי :

לצערנו, התחוויר לנו כי ישנם החלטות בנושא הייצוג ההולם אשר לא יושמו או יושמו חלקית בלבד – וכן נושאים אשר לא ניתנה עליהם הדעת בשעת תיקונם **שיכולים לשנות את המציאות בצורה מהותית כלפי אוכלוסיות הייצוג ההולם**, על כן ראוי כי תתקיים חשיבה נוספת עליהם במספר נושאים הדורשים הסדרה בסוגיות עקרוניות ובתיקונים נקודתיים – להלן מיפויים :

#	המצב הקיים / הבעיה	המלצות ליישום מיידי :
1	☒ כיום אין מדיניות ברורה כלפי "צביעת משרות" לאוכלוסיות ייצוג ההולם. ☒ אמידת התקנים והעמידה ביעד הממשלתי נעשית לפי אנשים ולא לפי חלקיות משרה.	○ על הנציבות לגבש מדיניות ברורה על "צביעת משרות" באופן אחיד לכלל האוכלוסיות המוחלשות. ○ ספירה של משרות סטודנטים תיכלל בתוך מכסת העמידה ביעדי ייצוג ההולם אולם ביחס של חלקיות משרה. ○ בקרת ייצוג ההולם בקרב אוכלוסיית הסטודנטים העובדים תבחן בפרק נפרד בדוחות הייצוג ההולם של הנציבות.
2	☒ נכון לאוקטובר 2016, הושגה כמעט לגמרי עמידה ביעדי הממשלה בנוגע לייצוג אוכלוסיות בני המיעוטים (10%) ובני העדה האתיופית (1.7%) - עם זאת, הצגת תמונת מצב המצביעה על ממוצע ממשלתי, <u>איננה מציגה</u> באופן אמיתי את העמידה ביעד של כל משרד ומשרד. ☒ יישום ייצוג ההולם אינו אחיד בשירות המדינה, ישנם גופים העומדים ביעד - ואף יותר מכך - בצורה ניכרת לעומת גופים בהם אין כלל ייצוג ההולם. ☒ כיום אין לאף משרד יכולת להעמיד את עצמו ביחס למשרדים אחרים, אלא רק ביחס לעצמו.	○ הגברת הבקרה והאכיפה ברמה המשרדית, בעיקר לגבי משרדים שאין בהם כלל ייצוג או רחוקים מיעד באופן משמעותי. כולל קביעה והחלה של סנקציות על אי מימוש ייצוג ההולם במשרדים ○ בניית כלים לתמריץ ולעודד משרדי ממשלה בקליטת העלאת השקיפות והמודעות למדיניות הייצוג ההולם, באמצעות העברת נתונים ספציפיים אודות הייצוג ההולם ברמת משרדים ויחידות, בדגש על משרדים ויחידות בהם קיים פער ביישום המדיניות. ○ ביצוע ימי חשיפה אחת לתקופה בהם יינתנו דגשים בנושא השתלבות אוכלוסיות למנכ"ל המשרדים ולמנהלי משאבי אנוש. אוכלוסיית הייצוג ההולם.
3	☒ כיום בתי החולים הממשלתיים עומדים ברף דרישות החוק באופן מובהק, ברוב אוכלוסיות הייצוג - מה שמעלה את הנתונים כלפי יחידות הממשלה באופן <u>מוטה מאוד כלפי מעלה</u> המציג מצג שווא את המציאות בפועל ואת הממוצע האמיתי. ☒ נושא העמידה ביעדי הממשלה בשילוב אוכלוסיות ייצוג ההולם לפי משרד לא נתון לבקרת הציבור והתקשורת – הנתונים אינם מפורסמים בשקיפות.	○ יש להפריד את הבקרה על בתי החולים הממשלתיים מהבחינה הכוללת של גופי המדינה ויחידות הסמך בדוחות הנציבות. ○ על נציבות שירות המדינה לפרסם את נתוני הייצוג ההולם עד רמת משרד ויחידת סמך לפחות.
3	☒ ע"פ חוק - כיום ישנה חובה במשרדים למנות רק ממונה נגישות במקום העבודה.	○ יש להרחיב את תחום אחריותו של הממונה הקיים גם כלפי כל אוכלוסיות הייצוג ההולם או לחלופין קביעת תקן ממונה ייצוג ההולם במשרדים הממשלתיים שתייצג את כלל הרבדים בתחום והאוכלוסיות שלא מיוצגות כיום.
4	☒ רוב אוכלוסיות הייצוג ההולם נקלטים למשרות במדרגים נמוכים (גם האקדמאים מבניהם), דבר המעיד על חוסר איזון בהקצאת המשרות הייעודיות לאוכלוסיות אלו בצורה הוגנת.	○ מתן דגש לגיוון תפקידים במשרות הייעודיות הן בתחומי העיסוק והן במדרג ההיררכי – במדיניות ברורה. ○ יצירת משרות ייעודיות במדרג תיכון וסגל בכיר.
5	☒ ע"פ סקר שערכה נציבות שירות המדינה עלה כי מגבלת מרחק מהווה חסם עיקרי בשילובם של אוכלוסיות מוחלשות.	○ העלאת קצבות נסיעה היומית לאוכלוסיות ייצוג ההולם או/ו ○ החלת "יום עבודה מקוצר" בחצי שעה עד שעה לכל עובד באוכלוסיית ייצוג ההולם במשרדי ממשלה אשר מתגורר מעל מרחק מסוים (שקבע) ממקום עבודתו הקבוע.
6	☒ ע"פ דיווחי סטודנטים עולה כי במערך המיון והגיוס של הנציבות יש קושי בבצוע המבחנים – רמות סף מעבר מבחנים והנגשה לשונית מותאמת	○ יש לבחון את רמות הסף למשרות ייעודיות. ○ יש לבצע הנגשה לשונית של המבחנים בחלקים שאינם דורשים עברית כחלק קוהרנטי מהמבחן (ערבית, אמרית (ורוסית))
9	☒ ע"פ החלטת ועדת שירות המדינה לסטודנטים שמורה הזכות להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים לאחר צבירת ותק של 18 חודשים – אחרי תקופת לימודיהם לתקופה של עוד 6 חודשים. אין הבחנה בין סטודנט רגיל לסטודנט מאוכלוסיית ייצוג ההולם.	○ מומלץ להאריך את משך ההתמודדות במכרזים פנימיים ובין משרדיים לאוכלוסיות ייצוג ההולם ל-12 חודשים לאחר סיום התואר.
10	☒ כיום שירות המדינה מתקשה לאייש משרות של אוכלוסיות ייצוג ההולם בקרב סטודנטים מאוכלוסיות ייצוג ההולם.	○ על הנציבות להגביר את מעורבות גופים מייצגים ומסייעים (עמותות, מרכזי צעירים, אגף שיקום בט"ל ומרכזי ההכוונה והסיוע במקומות הלימודים) למהלך הגיוס. ○ יש לפרסם מודעות דרושים ומכרזים בשפת האם של קהל היעד ובאמצעי פרסום מותאמים ונגישים לאותה אוכלוסייה (עיתוני מגזר למשל).
11	☒ לסטודנטים נכים יש קושי משמעותי לעמוד בתשלומים גבוהים של שכר לימודים ומחייב – שנוספים על תשלום הוצאות רפואיות ומחייב שוטפת. ☒ לסטודנטים בעלי מוגבלויות העובדים מקוזה מהשכר אחוזים ביחס להכנסה בהתאם לדיסריגד. מצב זה אינו מעודד את שילובם של סטודנטים עובדים לצאת ולהשתלב בשוק העבודה – כאשר לאלו יש הוצאות מיוחדות על לימודים בשונה מהאוכלוסייה הכללית.	○ ביטול או העלאת רף הדיסריגד (חוק לרון) – לגבי סטודנטים המקבלים 'שיקום מקצועי' או דמי נכות.

ע"פ נתוני נציבות שירות המדינה במדינת ישראל מועסקים כיום במערכת השלטון המרכזית כ-4,000 סטודנטים מהווים כ-5% מהיקף ההעסקה של כלל משרדי הממשלה וגופי הסמך של השלטון המרכזי. ובמערכת הציבורית כולה כ-6000 סטודנטים נוספים. כלל סטודנטים אלו הם למעשה כוח עבודה מקצועי הנותן חיזוק לעובדי התקן בדירוגים המקצועיים ולשכבה הניהולית.

סטודנטים בשירות המדינה מבצעים מגוון רחב של תפקידים שונים, החל מתפקידים מקצועיים במשרד הקשורים לתחום לימודיהם וכלה במתן שירות טלפוני ובעבודת בק-אופיס. למעשה הסטודנטים מהווים למערכת הציבורית כוח עבודה איכותי, משכיל, בעל גמישות רבה (ניהולית) ובעל מוטיבציה גבוהה לעבודה וליצירת חדשנות במשרדי הממשלה – עם הפנים אל פני הדור הצעיר.

שילובם הנכון והבריא של לימודים לצד עבודה מועיל לחברה וללומדים עצמם – המערכת מקבלת כוח עבודה צעיר, חדור מוטיבציה שנוכח ליישם את לימודיו בתחום פעילותו בעבודה – והצעיר מקבל ניסיון מקצועי משמעותי להמשך דרכו המקצועית.

בעקבות פועלו של **ועד הסטודנטים בשירות המדינה** נוצר אופק תעסוקתי לסטודנטים בשירות המדינה, ולראשונה (מאז שנות ה-50) נפתחו מכרזי מאגר לגיוס סטודנטים ולהשאתם בתוך המערכת הציבורית. כך סטודנטים זכאים שצברו וותק במשרד ממשלתי יוכלו לגשת למכרזים פנימיים ובין - משרדיים בסיום לימודיהם ולהיקלט לתקן קבוע.

כחלק מבניית תוכנית 'עתודות לישראל' וועדת הכנסת המיוחדת שדנה בנושא הרפורמה בשירות המדינה, פורסמו עד היום 4 מכרזי מאגר שונים ע"י נציבות שירות המדינה. להלן פילוחם ²:

סוג המאגר	אוכלוסייה	שנה וחודש הקמת המאגר	סה"כ מועמדות	מכרזי בן מקושר	סה"כ מועמדות למכרז בן	ממוצע מועמדות למכרז בן
1 סטודנטים להנדסה	כללית (פילוט)	05/16	350	19	104	5
2 ייעודי לסטודנטים חרדים	חרדים	08/16	266	16	67	4
3 מאגר סטודנטים כללי	בעלת מוגבלויות	08/17	13	טרם פורסם		
	יוצאי אתיופיה		15			
	חרדים		79			
	בני מיעוטים		40			
	כללית		721			
4 מאגר סטודנטים כללי	כללית	11/17		נמצא בהרצה בימים אלו		

אם עד לפני כמה שנים הסטודנטים היו פזורים כיחידים בהעדר כל קשר ליתר הסטודנטים במשרדי הממשלה השונים (ואף לאלו המועסקים באותו משרד ממש) – כיום יש מי שמאגד אותם ונותן להם זירת דיון, מקום להתבטאות ויכולת לשמירה על זכויותיהם כעובדים. הן במינוי מחזיק תיק סטודנטים בהסתדרות, אם בנציג ממונה על הנושא בנציבות שירות המדינה ואם בהקמתו של ועד עובדים מאורגן. כמו כן במטרה לאחד את הסטודנטים ליצור תחושת שייכות ולבנות קהילה של עובדים, הוקמה קבוצת פייסבוק "סטודנטים בשירות המדינה" שמונה נכון להיום כ-6,000 חברים. ומסייעת לאלפי סטודנטים לקבלת מידע אודות זכויות, הזמנות למפגשים חברתיים, הצעות עבודה למשרות פנויות, מלגות וטיפים שונים.

אולם עדיין קיים קושי בהעסקת סטודנטים בכלל ואוכלוסיות סטודנטים בייצוג הולם בפרט בתחומים רבים ולחיזוק הקשר ותחושת שייכות החברתית של העובדים בדירוג מול אוכלוסיית העובדים הרגילים ואוכלוסיית העובדים בייצוג הולם.

בדפים הבאים תוכלו למצוא את מיפוי ממצאינו ביחס לכל אחת מאוכלוסיות הייצוג הולם,

הנוגעות לסטודנטים בשירות המדינה

² מקור: נציבות שירות המדינה, "דוח סיכום הפעילות 2016", עמוד 178, 02/2017; תשובת נציבות שירות המדינה מיום 11/10/17 ל"וועד הסטודנטים בשירות המדינה" לבקשה פי חוק חופש המידע.

לצעירים עם מוגבלות יש צרכים ייחודיים בהקשר של יכולתם לחיים עצמאיים בקהילה, לביצוע המעבר ממסגרות החינוך לעולם העבודה, ולבחירת מסלול חייהם להשתלבות חברתית, לארגון הפנאי ולבניית זוגיות. כיום רק 55% מהצעירים בני 23-26 עם מוגבלות פיזית, שכלית, חושית או נפשית עובדים או לומדים, ובקרב צעירים עם לקות למידה ו/או הפרעות התנהגות שיעור העבודה והלימודים עומד על 82% בלבד. **כמו כן על פי נתוני נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלויות⁴ רק 19% מהאנשים עם המוגבלות הינם בעלי תואר אקדמאי** (לעומת 33% בקרב אנשים ללא מוגבלות).

ניכר כי אנשים עם מוגבלות נתקלים בחסמים ברכישת השכלה אקדמית ובחסמים להשתלבות בשוק העבודה, רק 10% מכלל הצעירים עם מוגבלות קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי או הכנה כלשהיא לשוק העבודה לפני היציאה מן שערי האקדמיה. בישראל אחוז תעסוקתם של אנשים בגיל העבודה עם מוגבלות הינה 50% בלבד, בעוד שיעור התעסוקה של האוכלוסייה הכללית עומד על 72%.

בשנת 2009 חוקק חוק לרון המאפשר למקבלי קצבת נכות לעבוד עד תקרת הכנסה מסוימת ללא אבדן זכויותיהם. מטרת החוק הייתה להגדיל את היקף התעסוקה של מקבלי קצבאות נכות. כשלוש שנים מאז הוחל התיקון בחוק, נמצא שרק כ-1% ממקבלי קצבאות הנכות מימשו את האפשרות שניתנה להם בחוק והגדילו את הכנסותיהם מעבר לתקרת ההכנסות שקדמה לחקיקתו.

כמו כן לפני כשנתיים הותקנו תקנות נגישות להשכלה הגבוהה, שמטרתן לתת לאנשים עם מוגבלות את ההנגשות הנדרשות להם ובכך לפתוח בפניהם את דלתות ההשכלה הגבוהה – כך שהיקף בעלי המוגבלויות באקדמיה צפוי לעלות.

בחודש אוגוסט 2016 נכנס תיקון לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, בעניין העסקתם של עובדים עם מוגבלות משמעותית בגופים ציבוריים בשיעור של 5% מסך העובדים. כמו כן כיום קיימות 2 תוכניות מרכזיות לשילובם של אקדמאים בשירות הציבורי המופעלות ע"י משרד העבודה והרווחה :

כיום המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, במשרד העבודה והרווחה מפעיל בשיתוף מינהל הרכש במשרד האוצר תוכנית בת שני מסלולים נפרדים בהם משתלבים אנשים מוגבלות העונים על תנאי סף מוגדרים, בעבודה בתפקידים שונים במגזר הציבורי תוך ליווי מקצועי תומך והכשרה תוך כדי עבודה, לתקופות זמן מוגבלות במטרה להעצים את יכולותיהם המקצועיות והתעסוקתיות לקראת שילוב בתפקידים איכותיים בשירות הציבורי :

1. מסלול שילוב אקדמאים עם מוגבלות **ככח אדם מקצועי** בשירות הציבורי – במטרה לשלב בעלי מוגבלות ביוניברסיטה ומטה בתפקידים מקצועיים במשרדי ממשלה שונים בהתאם למקצוע אותו רכשו. שכר המשתלבים בהתאם לתעריף נציבות שירות המדינה וההסכם הקיבוצי בכל משרד.
2. מסלול שילוב אנשים עם מוגבלות **כנותני שירותים** במגזר הציבורי - במסגרת מסלול זה משתלבים אנשים עם מוגבלות בקשת רחבה של תפקידים **לא מקצועיים** במגזר הציבורי: החל מתפקידי פקידות נמוכה, ניהול לשכות, ארכיב, הנהלת חשבונות, מוקדים טלפוניים וכלה בתפקידי אחזקה, גינון ועוד. במהלך העבודה זוכים המשתלבים בתכנית לליווי מקצועי רציף שמטרתו להעצים את יכולותיהם התעסוקתיות ולהכניסם לקראת שילוב איכותי בעולם העבודה במגזר הציבורי אולם השכר לו זוכים המשתלבים במכרז הוא שכר מינימום או שכר מינימום מותאם ובנוסף על כל שעת עבודה המשתנה בהתאם לזכיינית המפעילה שלהם. העובדים אינם מוגדרים כעובדי מדינה.

כיום לא פועלות בשירות המדינה והמגזר הציבורי תוכניות מסודרות לשילוב בעלי מוגבלות בנכות נמוכה מ-40%, וכן **לא מתקיימים אפיקי שילוב עובדים מסודרים, אין מדיניות ברורה ותמיכה לגבי שילובם של סטודנטים בתקופת לימודיהם ומיד לאחריה בשירות המדינה לשם התחלת אופק קריירה בזמן היותם באקדמיה** – לא למשרדים ולא לאזרחים - כמו שמתקיימת באוכלוסייה הכללית ובאוכלוסיות הייצוג ההולם האחרות.

🌀 **על פי נציבות שירות המדינה נכון להיום לא ניתן לספק מידע אודות היקפי העסקתם של בעלי מוגבלויות בשירות המדינה, בשל מגבלות טכניות ותת דיווח של עובדים על עצמם.** נושא זה עתיד להיות מוסדר בקרוב בשל תיקון שהעבירה ועדת העבודה והרווחה, בחודש אוק' 17 שתאפשר לביטוח הלאומי לוודא את עמידתם של מעסיקים ציבוריים בדרישות החוק לייצוג הולם של עובדים עם מוגבלות.

🌀 **אין מידע זמין על שיעור בעלי המוגבלויות באקדמיה הישראלית – לא במל"ג ולא בלמ"ס.**

³ ג'וינט ישראל, "אנשים עם מוגבלות בישראל – עובדות ומספרים", 2014.

⁴ משרד המשפטים, "אנשים עם מוגבלות בישראל - תמונת מצב סטטיסטית" 29/11/2016.

⁵ ג'וינט ישראל-תבת, "המעבר מהאקדמיה לשוק העבודה: תמונת מצב, תכניות מהעולם וסוגיות מרכזיות", 2013.

ע"פ נתוני הלמ"ס - מספר הסטודנטים החרדים הכפיל את עצמו בתוך שש שנים - בשנת תשע"ז (2016/17) למדו במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל כ-10,800 סטודנטים וסטודנטיות מהאוכלוסייה החרדית כאשר 7,500 מתוכם היו נשים (69.0%). מתוך כלל הסטודנטים 3,400 למדו באוניברסיטאות, 2,800 למדו במכללות המתוקצבות, 1,900 במכללות הלא מתוקצבות ו-2800 במכללות האקדמיות לחינוך. רוב הסטודנטים החרדים לומדים לתואר ראשון (85.3%) בעיקר בלימודים בתחום החינוך וההכשרה להוראה (31.1%), מדעי החברה (18.0%), רפואה ומקצועות עזר רפואיים (11.3%) וכן במקצועות העסקים ומדעי הניהול (11.2%).

הסטודנטים החרדים הגברים התמקדו בעיקר בלימודים בתחום החינוך וההכשרה להוראה (23.4%), בתחום מדעי החברה (21.2%) וכן במשפטים (13%).

הסטודנטיות החרדיות למדו בעיקר את תחום החינוך וההכשרה להוראה (34.6%), תחום מדעי החברה (16.5%), מקצועות עזר רפואיים (14.8%) וכן עסקים ומדעי הניהול (11.8%).

לפי החלטת הממשלה 869 מסוף שנת 2015 – המדינה רואה בהשתלבות סטודנטים חרדים במשרות סטודנט אפיק השתלבות משמעותי ואסטרטגי לשילובו של ציבור זה במשרדי הממשלה. במסגרת ההחלטה נקבע בין היתר על הקמת מאגר סטודנטים מקרב האוכלוסייה החרדית, להלן סטאטוס מימוש העמידה בהחלטות הממשלה שהתקבלו בנושא הסטודנטים החרדים ואופן שילובם במערכת השלטון:

#	ההחלטה שהתקבלה	סטאטוס מימוש
1	להטיל על נציב שירות המדינה ועל מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, בשיתוף הגורמים המפורטים בהחלטה זו, להקים מאגר סטודנטים ייעודי לא יאוחר מדצמבר 2016	בוצע
2	להטיל על נציב שירות המדינה לקבוע בתוך כ-90 יום ממועד קבלת החלטת הממשלה את אמות המידה והתנאים הנדרשים להקמת מאגר ייעודי לסטודנטים מקרב האוכלוסייה החרדית וכן את תנאי המיון וההשמה שיאפשרו את התמודדותם במכרז פנימי לאחר זכאותם לתואר אקדמי.	בוצע
3	קביעת יעדי ההשמה למאגר הסטודנטים החרדים	אין בידינו מידע כי נקבעו יעדי השמה כלשהם.
4	להנחות את נציב שירות המדינה, לשלב סמנכ"לים למנהל ומשאבי אנוש במסגרת תהליך המיון לסטודנטים מקרב האוכלוסייה החרדית, זאת לשם הטמעת החשיבות שבשילוב האוכלוסייה החרדית בקרב עובדי המדינה	אין בידינו מידע כי הנושא מבוצע.
5	להטיל על נציב שירות המדינה, בשיתוף מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, לפרסם מידי שנה קול קורא במשרדי הממשלה ויחידות הסמך למשרדים המעוניינים בקליטת סטודנט/ית מהמאגר.	לא בוצע – פורסם מאגר ייעודי רק בשנת 2016.
6	להטיל על מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, בשיתוף נציבות שירות המדינה, להקים מסגרת בהיקף של עד שבוע הכשרה לשירות המדינה ולהעלאת רמת הכשירות לעבודה, שתתקיים אחת לשנה למאגר הסטודנטים.	לא בוצע.
7	להטיל על משרד הכלכלה והתעשייה, בשיתוף משרד ראש הממשלה ונציבות שירות המדינה, לבחון מתן מעטפת לתקופה של שנה, שתלווה את השמתם של הסטודנטים ותבצע השלמות תעסוקתיות בדומה לכלים המיושמים בשוק הפרטי ע"י מרכזי ההכוון, ולהגיש המלצות לוועדת ההיגוי תוך 90 יום	לדברי הממונה במשרד הכלכלה – המשרד ערוך לכך אך תלויים בנציבות שירות המדינה לצורך ביצוע ליווי והכשרה.
8	להטיל על הממונה על התקציבים במשרד האוצר להקצות מידי שנה, למשך 5 שנים, כ-50 תקני סטודנט ייעודיים תוספתיים לאוכלוסייה החרדית למשרדי הממשלה החל מינואר 2016. תקנים אלו יחולקו באופן שווה בין גברים לבין נשים	אין בידינו כי התווספו תקני סטודנטים כפי שנקבע.
9	היה ומצא נציב שירות המדינה כי תכנית זו ניתנת להרחבה תוך שמירה על איכות המועמדים, רשאי הנציב להרחיב את המאגר ב-20 תקני סטודנט נוספים מידי שנה. לטובת ביצוע ההרחבה, יקצה הממונה על התקציבים כ-20 תקני סטודנט נוספים מידי שנה בהתאם לקביעת הנציבות	אין בידינו כי התווספו תקני סטודנטים כפי שנקבע.

⌚ **אין בידינו מידע זמין על היקף העסקתם של סטודנטים חרדים בשירות המדינה. נציבות שירות המדינה לא פרסמה מידע זמין בנושא זה.**

15.5% מהסטודנטים בישראל שלמדו בשנת תשע"ז (2016/17) במוסדות האקדמיים היו ערבים. בקרב סטודנטים חדשים לתואר ראשון היה אחוז הסטודנטים הערבים 17.4%. חלקם היחסי של הערבים גדול יותר בקרב סטודנטים הלומדים לקראת תואר ראשון או תעודה אקדמית (16.5%-ו-20.6%, בהתאמה), מאשר בקרב סטודנטים לתארים מתקדמים (13.6% בתואר שני, ו-6.6% בתואר שלישי).

במהלך השנים האחרונות אחוז הערבים בקרב כלל הסטודנטים עלה באופן משמעותי מ-9.8% בשנת תש"ס (1990) ל-15.5% בשנת תשע"ז (2016/17). בתקופה זו אחוזי הערבים עלו באופן משמעותי בכל התארים האקדמיים, במיוחד בתואר השני (מ-3.6% ל-13.6%, בהתאמה) והשלישי (מ-2.8% ל-6.6%, בהתאמה).

נכון לציין, כי נושא שילובם של סטודנטים לא נידונה כחלק מועדת החקירה הפרלמנטרית שנערכה בכנסת בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי, אולם לפי החלטת הממשלה 2579 שהתקבלה בשנת 2007 והחלטה 4436 שהתקבלה בשנת 2009 העסקתם של סטודנטים נידונה, בין השנים 2009-2012 הקצתה נציבות שירות המדינה מדי שנה 38 משרות חדשות לסטודנטים ערבים, דרוזים או צ'רקסים ובסוף שנת 2012, עם פקיעת תוקפה של החלטת הממשלה, **הפסיקה הנציבות "לצבוע" משרות סטודנטים לאוכלוסיית המיעוטים**. משיחות שקיים 'מרכז העצמת האזרח' ⁶ עם גורמים בנציבות עולה כי בנציבות לא ראו טעם בהארכת תוקף הסעיף הנ"ל מאחר שהביקוש למשרות הצבועות לסטודנטים היה נמוך. עם זאת, ישנם משרדי ממשלה שצובעים בעצמם משרות סטודנט לערבים כחלק מהתכנית העצמאית של משרדם לקידום ייצוג הולם. כמו כן עלה כי בנציבות שירות המדינה אין נתונים על מספר המשרות שהוקצו מדי שנה וכמה מתוכן אוישו בפועל.

מרכז המידע והמחקר של הכנסת פרסם בשנת 2015 נתונים על אודות מספר הסטודנטים הערבים לרבות דרוזים וצ'רקסים בשירות המדינה. הנתונים מלמדים על עלייה בהעסקת סטודנטים העובדים במשרות סטודנט ושיעורם מכלל העובדים בשירות המדינה בכלל, ובקרב האוכלוסייה הערבית בפרט – אולם נכון לציין כי נתונים אלו אינם עומדים בהלימה לכמות ולפרופורציות הסטודנטים הלומדים במוסדות ההשכלה הגבוהה בארץ:

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	
217	161	131	139	119	54	42	27	18	14	מספר העובדים הערבים במשרות סטודנט
5.4%	5.6%	4.8%	5.6%	5.9%	3.4%	3.3%	2.9%	2.7%	3%	שיעור הערבים מכלל הסטודנטים

כמו כן על פי דיווח הנציבות לשנת 2016 - כ-7,400 בני מיעוטים מועסקים בשירות המדינה מתוכם 217 סטודנטים בלבד, המהווים כ-6.4% מתוך כלל הסטודנטים העובדים (להשוואה - עובדי שירות המדינה בני המיעוטים הינם 10% מהיקף העסקה הכולל). בהקשר זה נכון לציין כי מדוח הנציבות לשנת 2016 עולה כי 92% מאוכלוסיית בני המיעוטים המכהנים בשירות המדינה, מועסקים ברמות הנמוכות ובדרגות הביניים.

⁶ מקור: דו"ח מעקב יישום החלטות הממשלה לייצוג הולם עבור האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה על בסיס החלטות ממשלה 2579 מיום 2007.11.11 והחלטה 4436 מיום 2009.1.2, שיצא ע"י המרכז להעצמת האזרח וארגון מע"ש, אפריל 2017

נושא שילובם של סטודנטים יוצאי אתיופיה נדונה כחלק מהתכנית הממשלתית לקידום שילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, בחודש נובמבר 2015 הציגה נציבות שירות המדינה לעיון הציבור מסמך כוונות⁷ והצהירה כי בכוונתה לעודד את שילובם של אקדמאים וקבוצות איכות של סטודנטים יוצאי אתיופיה בשירות המדינה.

ע"פ דיווח הנציבות⁸ בשנת 2016 עבדו בשירות המדינה 1,300 עובדים יוצאי אתיופיה מתוכם 403 עובדים אקדמאיים (בעלי תואר ראשון ומעלה) 30 עובדים בלבד על תקן סטודנט. כלומר, 31% מהעובדים יוצאי אתיופיה בשירות המדינה הם אקדמאים וייצוג הסטודנטים מאוכלוסיית העובדים הינה 2.16% בלבד. אחוז האקדמאיים יוצאי אתיופיה בשירות המדינה ביחס לאוכלוסייה הכללית עומד על 1.67%, נמוך משיעורם היחסי באוכלוסייה (2.2%). אחוז **ייצוג הסטודנטים העובדים מתוך אוכלוסיית הסטודנטים העובדים הכללית הינו 0.88% בלבד**. בהקשר זה נכון לציין כי מדוח הנציבות לשנת 2016 עולה כי 98% מאוכלוסיית בני המיעוטים המכהנים בשירות המדינה, מועסקים ברמות הנמוכות ובדרגות הביניים.

בשנת הלימודים תשע"ו (2016-17) למדו במוסדות להשכלה גבוהה בישראל 2,966 סטודנטים יוצאי אתיופיה⁹ (לא כולל האוניברסיטה הפתוחה), אשר היוו 0.94% מכלל הסטודנטים בישראל.

ע"פ הצהרת הנציבות שנמסרה (2015) הסטודנטים הלומדים היום, הינם המקור הפוטנציאלי העיקרי להעסקה של אקדמאיים בשירות המדינה בשנים הקרובות. על כן, נציבות שירות המדינה תגייס אקדמאים לשירות המדינה עד למיצוי פוטנציאל ההעסקה של סטודנטים ואקדמאיים יוצאי אתיופיה, תוך שימת דגש לא רק על היותם אקדמאים, אלא על השתלבותם במשרות מקצועיות מתחומי לימודיהם.

בהצהרתה נציבות שירות המדינה הגדירה לעצמה יעדים בנושא השתלבות סטודנטים מאוכלוסייה זו: א. נציבות שירות המדינה תקלוט מידי שנה, בשנים 2016-2019, קבוצת איכות של 31 יוצאי אתיופיה הנמצאים במסגרת אקדמאית, במשרות סטודנט. כלל זה יחול עד להתקנת הכללים בנוגע למכרזי מאגר סטודנטים.

ב. עם התקנת הכללים בנוגע למכרזי מאגר לסטודנטים, בהתאם להמלצות הרפורמה במנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, ייקלטו 30 סטודנטים יוצאי אתיופיה מידי שנה ככשירים למשרות סטודנט, ויוכלו בהמשך להתמודד למכרזים פנימיים בשירות המדינה. סעיף זה יבוצע במשך 3 שנים מיום תחילת יישום הכללים.

🌀 **לא ידוע אם הנציבות עמדה ביעדיה כלפי אוכלוסייה זו – כיוון שלא פורסמו על ידה נתונים בנושא זה.**

⁷ נציבות שירות המדינה "התכנית הממשלתית לקידום שילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית נציבות שירות המדינה - טיוטה להיוועצות עם הציבור", פורסם 12/2015.

⁸ מקור: נציבות שירות המדינה, "דו"ח מסכם בקרה קליטה והשתלבות עובדים השייכים לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם", 02/17.

⁹ ע"פ נתוני הלמ"ס, "האוכלוסייה האתיופית בישראל – לקט נתונים לרגל חג הסיגד", 12/2016.

בתיקון לחוק שירות המדינה (מינויים) משנת 2016 נקבע כי עולים חדשים הם קבוצת אוכלוסייה שיש להעניק לנמנים עליה ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה זאת "לנוכח הקשיים שעולים חדשים מתמודדים עמם, וייצוג הנמוך בחלק ממשרדי הממשלה" החוק למעשה הגדיר עולה חדש "כמי שעלה לישראל בהיותו בגיר וטרם עברו 12 שנים מיום עלייתו".

לפי נתוני נציבות שירות המדינה, שהופקו ב-1 בינואר 2017 ונמסרו למכון המחקר של הכנסת¹⁰ (מ.מ.מ) עלה כי בשירות המדינה שיעור העולים והעולים החדשים מהווים 17.2% מכלל העובדים בשירות המדינה – אמנם שיעור גבוה משיעור באוכלוסייה בישראל 15.9% - אך הרכבם באשר למדינות המוצא העיקריות איננו תואם להרכבם היחסי של קבוצות העולים בישראל. מרב העולים והעולים החדשים המועסקים בשירות המדינה הם עולי מדינות ברית המועצות לשעבר, והם מהווים 88.7% מהעולים והעולים החדשים המועסקים בשירות המדינה.

כמו כן נמצא על ידי מכון המחקר של הכנסת כי נכון לתחילת 2017 : מתוך כלל 64 משרדי הממשלה ויחידות הסמך (שאינן מערכת הבריאות), ישנם 9 גופים אשר אין בהם אף עולה, ואלו הם : המשרד למודיעין ; המשרד לשוויון חברתי ; המשרד לשיתוף פעולה אזורי ; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ; הרבנות הראשית ; הרשות להתחדשות עירונית ; הרשות לשוק ההון ; משרד ירושלים ומורשת ; נמל חדרה.

שיעור יחסם של העולים החדשים (כהגדרתם במנהל העלייה והקליטה) באקדמיה הישראלית הינו כ-4%¹¹ מכלל הסטודנטים בישראל. אולם אין מידע על היקף העולים הוותיקים (מעל 5 שנים ועד 12 שנים) הנמצאים בשעריה. אין גוף הבוחן זאת – לא במל"ג ולא בלמ"ס.

⊗ **אין בידינו מידע זמין על היקף העסקתם של סטודנטים עולים בשירות המדינה. נציבות שירות המדינה לא פרסמה מידע זמין בנושא זה.**

בברכה ובתקווה לשינוי,
נציגי ועד הסטודנטים בשירות המדינה

'ועד הסטודנטים בשירות המדינה' הינו ארגון חברתי הפועל בהתנדבות ומעודד להגברת מעורבותם של סטודנטים מכלל המגזרים בחברה הישראלית ובמגזר הציבורי.

מטרות הוועד :

1. יצירת תחושת שייכות וקהליות לסטודנטים המועסקים בשירות המדינה.
2. עידוד אקטיביזם חברתי ועשייה בקרב הסטודנטים, תוך חיזוק והכרת, הצורך בשירות ציבורי משמעותי להשתלבות עתידית כעובדי מדינה קבועים.
3. להיות גוף תומך לחברים בו, הפועל לחיזוק מנטאלי של הקבוצה.
4. שינוי תדמית מעמד הסטודנטים בשירות הציבורי.
5. קידום אופק תעסוקתי לסטודנטים.
6. להוות גוף משפיע ומהווה דוגמה בתנאי העסקה ויחס ארגוני לאוכלוסיות סטודנטים לציבוריות הישראלית ולמשק כולו.

¹⁰ מכון המחקר של הכנסת: "נתונים על ייצוג הולם של עולים בשירות המדינה", 02/2017.
¹¹ משרד העלייה והקליטה: "נתוני מנהל הסטודנטים ודוחות הפעילות לפי שנות הלימודים", 2017.